

## 1. 検討の視角

本報告では、巨大災害・巨大リスクに関する法制度のうち、地震保険制度をとりあげる。地震保険制度をどのように仕組むべきかについては、以前から、様々な見地から種々の議論がなされているところであるが、本報告では、地震保険を社会保険の一つとして制度設計するとして（地震保険に社会保険の要素を組み入れるとして）、社会保険としての制度設計が合理的であるのはどのような場合か、社会保険として制度設計するとして、どのようなことを考慮しなければならないかなどの点について検討する。

ところで、地震保険を社会保険として設計する場合を考えるという検討の視角自体に説明が必要であるかもしれない。現在存在している健康保険、年金などの社会保険制度を念頭におくと、地震保険は社会保険とはまったく異なるもののようにみえるかもしれない。ただし、社会保険は社会保障制度の一つであるが、社会保障を最も単純化した理解として、「一定の性格を満たす要保障事由が個人に生じた場合に、当該個人に、統治団体が行う給付」という理解が示されている<sup>1</sup>。地震保険では民間保険会社の保険契約に基づいて給付がなされるのであり、統治団体（国、地方公共団体）が直接給付を行うものではないが、社会保障として行われる給付の具体的提供者として民間保険会社を社会保障制度に組み入れたものという位置づけが不可能であるわけではない<sup>2</sup>。また、社会保険の特徴として、強制加入であることがあげられることがあるが、上記の理解では、強制加入であることは社会保障であることの要件ではない。このような社会保障の基本部分の理解からすれば、地震保険を社会保障制度の一つである社会保険として設計することがありえないわけではないといえよう。

このような広い社会保障の理解のポイントは、統治団体が給付を行うという点であり<sup>3</sup>、要は、市場による交換とは異なる、統治団体が関与する制度により給付を行うということである。市場とは異なる制度により、給付を行うということであるが、上記の理解は、統治団体が関与する制度によって市場によっても達成できる内容の給付を行うことを当然に社会保障の対象外とするものではない。ただし、仮にそのような制度を設計すると、当然のことながら、市場によっても達成することのできる給付を統治団体が関与する制度とし

<sup>1</sup> 太田匡彦「対象としての社会保障」社会保障法研究1号（2011年）184頁。

<sup>2</sup> 太田・前掲注1)237頁参照。

<sup>3</sup> 社会保障については国家の責任を強調するのが伝統的な立場であるが、国家とは別の社会を社会保障の基盤として強調する見解が有力に唱えられている。たとえば、倉田聡『社会保険の構造分析』（北海道大学出版会、2009年）23頁以下、堤修三『社会保障の構造転換』（社会保険研究所、2004年）197頁。ただし、社会が社会保障の実質的な基盤であるとしても、完全に私的な団体による給付をさしあたり社会保障とは別に位置付けるのであれば、何らかの形で統治団体が関与する場合が社会保障の対象となる。太田・前掲注1)184頁、197頁参照。

て行うことの合理性が問われることになる。地震保険については、地震保険の内容を私保険の考え方で仕組むとしても、政府再保険などの統治団体の関与がなければ、地震保険の市場は成立しないのであるから、地震保険の内容は私保険の考え方で仕組むことが当然に不合理であるわけではない。このように、地震保険の内容を私保険の考え方で仕組むとしても、統治団体の関与の下での制度であるから、上記の社会保障の理解からすれば、これを社会保障と位置付けることはできそうにみえる。

ただし、地震保険において市場を成立させるための国家の介入が必要であることにはほぼ異論はなく、その限度でこれを社会保障と位置付けることには、言葉の問題を除けば、特に問題はないであろう。本報告では、地震保険を成立させるという限度で国が介入し、その他の点では、私保険と変わるところがないという場合は、社会保障として制度設計する場合としては、基本的にはとりあげない。また、市場を成立させるために必要な制度設計のあり方については、本報告ではとりあげない。本報告で地震保険を社会保険として制度設計する場合として念頭におくのは、地震保険の内容を私保険とは異なる内容にする場合である。私保険とは異なる内容にするというのは、再保険等により市場が成立することを前提として、地震保険による財の移動を、市場による財の交換とは異なる内容にするということである。もっとも典型的には、保険料の負担のあり方の仕組みで問題となる。具体的には危険に応じた保険料にはしない（厳密には等価交換になっていない）場合に、それが認められるかというような形で問題となる<sup>4</sup>。

地震保険を社会保険として制度設計することの内容が上記のようなものであるとすると、このような視角は従来の議論にも含まれていたことが分かる。たとえば、地震保険が創設された当时には、地域による保険料格差はなるべく小さくするべきであるとの考え方が示されていた<sup>5</sup>。現在でも、連帯の観点から保険料細分化を徹底する必要はないという意見もある<sup>6</sup>。地震保険制度の改革案として、保険料支払のため低所得者に対して税金により援助するという提案もある<sup>7</sup>。地震保険そのものについてではないが、被災者生活再建支援法に

---

<sup>4</sup> なお、共済において、加入者で一律の保険料という仕組みがとられることがある。これは保険加入集団全体をみれば、危険に応じた保険料ではあるが、個々の保険加入者については、危険に応じた保険料にはなっていない。共済のように、私的な団体が自らのルールとして、市場とは異なるルールを設定することには問題はないが、統治団体が関与する制度として市場とは異なるルールを設定するときには、その合理性を問う必要性は高くなるであろう。

<sup>5</sup> 昭和 40 年保険審議会答申。その後の、昭和 54 年の答申、昭和 55 年の参議院大蔵委員会の附帯決議では、できるだけ地域別に危険度に応じた保険料とする旨が示されている。これらの点につき、損害保険料率算出機構『日本の地震保険』（2010 年）159 頁以下。

<sup>6</sup> 財務省地震保険制度に関するプロジェクトチーム「地震保険制度に関するプロジェクトチームにおけるこれまでの議論の中間的整理」参照。

<sup>7</sup> 佐藤主光「防災政策が個人の自助努力に与える影響」内閣府経済社会総合研究所「経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究」報告書（2009 年）112 頁以下（<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou050/hou044.html>）。

よる給付の正当化根拠として社会保障が語られることもある<sup>8</sup>。

このように従来から地震保険の制度設計において社会保障的な要素の含まれた提案等がなされることは必ずしも珍しいことではなかった。ただし、地震保険を社会保障的に仕組むのであるとすれば、そもそも地震被害者に対する給付を社会保障制度として設計することが妥当かどうかということが問題となるはずである。この問題は、単に私保険を利用している以上は私保険として仕組むべきであるというようなものではなく（上記のように私保険を利用した社会保障制度もありうる）より実質的に何を社会保障制度の対象とすることができるかというものである。また、社会保障の対象とすることができるとして、その制度の内容を設計する際にどのようなことを考慮すべきかも問題になる。以下では、これらの点につき、比較的最近の社会保障法学の議論を参照しつつ、若干の検討を行う。

## 2. 社会保障として設計することの是非

### (1) 要保障事由としての公共性

まず、震災被害者に対する給付を社会保障として設計することが妥当かどうかという点をとらえる。ひとまず、震災被害者に対する給付と述べたが、ここでは、要保障事由をどのようにとらえるか、その要保障事由が生じた場合の給付を統治団体が関与して行うことを正当化する事由があるかが問題になる。

要保障事由については、一般論として、社会保障が統治団体の活動である以上、当該要保障事由を社会保障の活動原因とすることが公共性をもたなければならないといわれる<sup>9</sup>。また、最低生活保障に関わらない生活上の困難を要保障事由とすることについて、次のようにいわれる。ある生活上の困難が広範囲の人に認められる場合に、それを根拠として要保障事由とする。この生活上の困難が最低生活水準に関わる困難を引き起こす可能性を持ち、しかも制度化が容易な定型化できる事由である場合、一層社会保障で対応するに足る公の性格をもつ<sup>10</sup>。

地震による被害を要保障事由として、地震保険を整備することについては、地震保険を利用できるように整備するという限度で統治団体が関与することを考えれば、統治団体が関わるに足る公共性は認めてよいであろう。日本は地震国であるから、震災によって生活上の困難を受ける可能性は広範囲の人に認められる。また、各人が自力で地震災害に備える機会を確保することは国家経済からみても重要である。震災による被害は最低生活水準に関わる困難を引き起こす可能性もある。

なお、地震保険の性質について、持ち家の損害をてん補する保険とする理解と、被災者

---

<sup>8</sup> 伊賀興一「自然災害被災者に対する公的支援法システムの課題」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 6 社会保障法の関連領域』（法律文化社、2001年）198頁、202頁。

<sup>9</sup> 太田・前掲注 1)216頁。

<sup>10</sup> 太田・前掲注 1)220頁。社会保障の対象の拡大につき、藤原精吾「総論」日本社会保障法学会編・前掲注 8)123頁。

の生活の安定のために必要な費用についての費用保険とする理解がある<sup>11</sup>。社会保障の議論からすれば、これは何を要保障事由と考えるかという問題といえる。上では、地震による被害を要保障事由とすると述べたが、これは大雑把な把握であり、精確には、地震による持ち家の損害を要保障事由とする考え方と、被災者の生活の安定が損なわれたことを要保障事由とする考え方の両方がありうる。この点に関連して、地震による被害に対して地震保険を整備することには公共性があり、統治団体が関与することも認められると述べたが、地震保険制度の内容によっては、さらに統治団体の関与の是非が問題となりうる。国家が一部でも地震保険の費用を負担するという制度にした場合、被災者生活再建支援法をめぐる議論されたように、地震保険を持ち家の損害に対する補償と考える場合には、個人資産に対する補償を統治団体が費用負担して行うことが正当化されるかが問題になる<sup>12</sup>。

国家が費用負担しないのであれば（再保険という形で関与するとしても、長期的には収支は相償うのであれば）持ち家の損害に対する補償であっても、国家が制度の整備に関与することは大きな問題にはならないであろう。

## （２） 社会連帯

### （ア） 「社会保障制度の基礎」の意義。

地震による被害に対する救済に、統治団体が地震保険を整備することを基礎づける公共性は認められるとして、救済のための制度である地震保険制度の内容をどのように設計するかが問題になる。この点に関連して、社会保障制度を構築する際に、何が社会保障制度を支える基礎となるかについて、伝統的な社会保障の議論では生存権があげられるが、最近では、社会連帯も社会保障制度を支える基礎として認める考え方が非常に有力である<sup>13</sup>。

<sup>11</sup> 財務省地震保険制度に関するプロジェクトチーム・前掲注 6)参照。

<sup>12</sup> 被災者生活再建支援法をめぐる議論を通じて、災害による被害者への救済を社会保障との関係で論じるものもみられるようになってきている。西原道雄「災害と社会保障の総論的課題」社会保障法 13 号（1998 年）169 頁、藤原・前掲注 10)136 頁、井上英夫「災害と社会保障」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法 3 ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012 年）329 頁。基本的には、自然災害による物的損害は社会保障の対象ではないとされている。石田道彦「社会保険の給付事由」河野正輝ほか編『社会保険改革の法理と将来像』（法律文化社、2010 年）47 頁。この点で、被災者生活再建支援法のように、持ち家の損害と給付が関連付けられている場合にも、居住という観点から単なる個人資産への補償ではなく、生活の安定のための給付と位置づけられる。伊賀・前掲注 8)202 頁、宮入興一「被災者生活再建支援対策の現状と展望」都市問題研究 53 巻 3 号（2001 年）75 頁、阿部泰隆「災害被災者の生活再建支援法案(上)」ジュリ 1119 号（1997 年）106 頁。ただし、生活の安定のためと形式的には位置づけたとしても、個人資産への補償という側面があることは否定できないという理解もありうる。見舞金という構成につき、小山剛「震災と財産権」ジュリ 1427 号（2011 年）71 頁。また、生田長人「被災住宅の再建等に対する公的支援と災害復興計画について」法学 70 巻 2 号（2006 年）135 頁。

なお、地震保険につき、生活の安定のために必要な費用保険と位置づけることは、当然に社会保険という性質と結びつくわけではない。

<sup>13</sup> 高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』（法政大学出版局、1994 年）22 頁以下、倉田・

ただ、「社会保障制度を支える基礎となる」ということにつき、統治団体に社会保障制度の制定を求める規範的根拠として社会連帯をとらえるアプローチと<sup>14</sup>、社会連帯が事実として存在していない場合には、統治団体が社会連帯を組織化して社会保障制度を構築することが困難になるという社会保障の前提事実として社会連帯をとらえるアプローチがある<sup>15</sup>。

ここでは社会連帯を社会保障の規範的根拠とすることができるかどうかには立ち入らず、地震による被害について、社会保障制度を構築する前提事実として、どのような社会連帯を観念することができるか、その社会連帯を基礎として、地震保険を制度設計する際に、どのような点が問題になるかを検討する。この点で、社会連帯の内容と当該社会連帯を基礎とする社会保障制度としてどのような内容の制度が合理的かは関連する。

#### (イ) 社会連帯の観念。

社会保障の基礎となる社会連帯の意義について、共通の理解が確立しているわけではない<sup>16</sup>。社会連帯の内実の解明は社会保障法学における今後の課題の一つであるといった方がよいであろう。ここでは、社会連帯の意義を詳しく論じている二つの論稿をとりあげる<sup>17</sup>。

1つめは、新田のものであり、社会連帯につき、次のように論じる<sup>18</sup>。社会連帯の外観上の具体的現れは共同体の構成員の相互的な援助（相互扶助）である。個々の構成員ごとの援助（負担）量と被援助（給付）量は釣り合わないことが通常であり、この非対称的な相互扶助という点が社会連帯のもつ社会性の中核である。社会連帯には、この相互扶助という外観を支える内在的要素が必要である。内在的要素には以下のような様々なものがありうるが、これらは相互に排斥的ではなく、これらの要素が複合的に社会連帯を支えていると考えられる。内在的要素の1つめとして、人が自らが将来直面するかもしれない諸々のリスクに対応するために資源を集約化しようとする（人間の自己保存性向）がある。これは利己的だが、合理的な社会連帯の理由といえる。2つめとして、人間の他者に対す

---

前掲注 3)17 頁以下、江口隆裕『社会保障の基本原則を考える』（有斐閣、1996 年）191 頁、203 頁、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003 年）17 頁、堀勝洋『社会保障法総論（第 2 版）』（東京大学出版会、2004 年）99 頁、台豊「『社会連帯原理』に関する一考察」法政理論 39 巻 2 号（2007 年）184 頁、新田秀樹「自立支援のための『社会連帯』」菊池馨実編『自立支援と社会保障』（日本加除出版、2008 年）71 頁等。批判的なものとして、初井常喜「総論的検討」社会保障法 12 号（1997 年）149 頁以下。

<sup>14</sup> 新田・前掲注 13)71 頁。

<sup>15</sup> 太田・前掲注 1)197 頁以下。

<sup>16</sup> たとえば、自分には保険事故は起こらなかったが、別の保険加入者に保険事故が生じ、保険金が支払われることを含めて連帯で説明されることがある。江口・前掲注 13)191 頁、植村尚史『社会保障を問い直す』（中央法規、2003 年）13 頁。ただし、保険のこの性質だけに限れば、私保険でも同じであり、このレベルの連帯は、ここで論じているような内容の社会保険の基礎にはならない。

<sup>17</sup> ただし、新田は規範的根拠としての社会連帯を論じ、太田は事実としての社会連帯を論じている点には注意を要する。もっとも、新田のいう社会連帯には事実の要素も含まれている。新田・前掲注 13)75 頁以下。

<sup>18</sup> 新田・前掲注 13)72 頁以下。

る利他的な感情・感覚がある。3つめとして、人間がもともと社会的存在であるという事実がある。これは人間は社会ないし他者との関係性の中で初めて生活できる社会的存在であるということである。4つめとして、生の偶然性（自らの生を規定する、自ら選んだのではない、自らの力ではいかんともしがたい諸事情）に恵まれた人々が、その有利な立場を利用して獲得した財貨を排他的に自らのものとすることは道徳的に正しくないという公正ないし公平への配慮がある。これらの内在的要素に支えられた相互扶助が社会連帯ということになる。このような社会連帯は誰と誰との間に成り立つものか（社会連帯の当事者は誰か）については、血縁共同体、地縁共同体、職域共同体などの社会組織の構成員間の連帯が典型例であるが、複数の共同体間の連帯、国民国家の構成員（国民）間の連帯もあり、さらには、国民国家の枠を超えた連帯もある。

次に、社会連帯についての太田の議論をみる<sup>19</sup>。まず、社会保障の基礎としての社会連帯は、次のような連帯とは区別される。社会保障は政治とは区別された活動であるから、政治の基礎となる連帯とは異なる。社会保障は市場では実現されない財の分配状態を実現するためのものであるから、市場の基礎となる連帯とも異なる。また、社会保障の内容は政治を通して決定されるものである以上、自然に存在し、広範な機能を示す、血縁と婚姻によってもたらされる人的関係（ジェネアロジー）としての連帯とも異なる。

これらの連帯とは異なる社会保障の基礎となる社会連帯は次のような特徴をもつ。社会連帯は連帯する人々の生活の保障に関わる。統治団体の構成員と範囲が一致する社会連帯はありうるが、統治団体全体にわたるべきであるという包括性の要請はない。また、市場を基礎づける連帯のように、連帯を拡張していくような要因も考えにくい。したがって、社会連帯の典型例は中間団体として表れる結合である。このため、社会連帯は市場を基礎づける連帯等と比べて身分制的論理に立脚した部分的・閉鎖的なものとして現れ、時に排除的性格を示すこともある。なお、相互に相互を承認しなくては結合が考えられないため、連帯である以上、社会連帯は相互性を有する。

社会連帯は中間団体として表れることからすると、このような社会連帯がいかなる要素を基礎にどの範囲で成立するかは、社会連帯を相互に取り結ぶための身分（資格）の設定に依存し、身分を基礎づける観点から、次のようなパターンがありうる。1つめとして、社会の構成員が行うことを一般に期待されている活動としての労働、とりわけ業として行う有償労働を基礎とする連帯（職域連帯）がある。労働を共通する人々の間に問題状況の共通性が存する場合には、共通の労働を行う者同士の連帯を合理的と判断することができるのであり、このタイプの連帯は利益の同質性を基礎とする連帯である。2つめとして、生活保障のために事業に共同で関与していることを基礎とする連帯がある。このタイプの連帯には、事業への出資などを通じた相互扶助の契機を強く示し、共通の問題状況に対して人々が有する利益の同質性の文脈から理解できるものもあるが、相互扶助の契機が弱くても、事業への関与が認められる場合に、それを連帯の基礎とするものもある（たとえば、

---

<sup>19</sup> 太田・前掲注 1)200 頁以下。

相互扶助の観念が機能しにくい社会福祉事業)。3つめとして、ある地域に居住していることを基礎とする連帯(地域連帯)がある。居住地域の同一性にもとづく利益の同質性を基礎とする連帯である。4つめとして、国民全体による連帯がある。ただし、国民という包括的な地位を基礎とする以上、共通とされる問題状況、利益の内実は相当に抽象化されてしまう。

#### (ウ) 地震保険の基礎としての社会連帯

社会保障の基礎となる社会連帯について、2つの議論を紹介したが、新田のあげる内在的要素は、規範的根拠としての社会連帯の要素という位置づけになると思われるところ、事実としての社会連帯について、連帯(生活保障における相互性)が形成される内在的要素となっているという形で位置付けることもできるように思われる。ただし、規範的根拠としての社会連帯を論じているからか、新田の示す内在的要素は人間存在に関わるような根源的な要素であり、たとえば、社会組織の構成員間で社会連帯が基礎づけられるとして、どのような社会組織において社会連帯を基礎づけることができるかという議論はなされていない。この点では、太田の議論が参考になる。

そこで、中間団体として表れる社会連帯が、いかなる要素を基礎にどの範囲で成立するかについての、太田の整理をもとに、地震保険において社会連帯の存在を認めることができるかどうかを考える。ただし、ここでは、社会保障制度を構築する際の前提事実としての社会連帯はどのようなものを検討するのであるが、前提事実ということの意味は、社会連帯が存在していれば地震保険を社会保障制度として構築することが合理的といえるということである。この点で、実際の自主的な相互扶助活動がなければ、社会保障制度の構築が不合理であるというわけではなかろう<sup>20</sup>。このように考えると、前提事実としての社会連帯とは、社会連帯の意識で足りるといえることができる。つまり、生活保障における相互性を認める意識の存在があれば足りる。

また、このような社会連帯が存在していなければ、社会保障制度を構築することが当然に不合理であると評価されるわけではない。社会保障制度は統治団体が関与するものであり、政策決定に基づいて社会連帯の素地のないところで強制的に社会連帯を形成し社会保障制度を構築することはありえ、社会連帯が存在していない場合に社会保障制度を維持していくことは困難であるとしても、その政策判断が直ちに不合理であるとは言い切れない。

以上を踏まえたとえで、地震保険を社会保障制度として構築する際の前提事実たる社会連帯に当てはまりそうなものとして、生活保障のために事業に共同で関与していることを基礎とする連帯がある。このうち、地震保険の基礎として考えると、事業への出資などを通じた、相互扶助の契機を強く示し共通の問題状況に対して人々が有する利益の同質性の文脈から理解できるタイプの連帯として把握することが考えられる。地震により持ち家が損害を受け、そのことにより生活の基盤が損なわれるという、共通した生活上の困難につ

---

<sup>20</sup> 太田・前掲注 1)238 頁参照。

き、共同で事業に関与しよう（機会が与えられれば関与しよう）という意識による連帯である。あるいは、地震被害の危険性のある地域に居住しているという地域連帯として位置付けることもありうるかもしれない。いずれにせよ、地震保険の基礎として措定しうる社会連帯は利益の同質性に基づく社会連帯であるといえよう。

このような社会連帯が実際にあるといえるかは、人々の意識の問題であるから、確定的なことはいえない。現に地震保険の加入率が必ずしも高くはないことからすれば、現実の意識として地震被害への備えを相互的に行うという意識は強くはないといえるかもしれない。しかし、地震が発生した後の被害者に対する支援という局面では、少なくともある程度の連帯意識はあるといえよう<sup>21</sup>。地震発生後の被害者に対しては連帯意識がみられるのに対して、地震発生前における地震被害への備えについて一定の人々が連帯するという意識が顕在化していないのだとして、そのことの理由は地震発生前には、地震被害を実感できないことにあるのかもしれない。この点に関して、蓋然性は低いといったん発生すれば被害の規模は大きいという地震被害のリスクを人は合理的に認識することは難しいという指摘があり<sup>22</sup>、漠然とした保険料の割高感が地震保険への加入を妨げる主要因となっているという指摘もある<sup>23</sup>。そうだとすると、地震のリスクを合理的に認識することができるのであれば、社会連帯の意識は生じているはずであると考えられる。このような見地から、実際に地震に対する備えに参加するという連帯意識は強くないとしても、人は地震リスクについて合理的に認識し行動することが困難であるために連帯意識の形成が阻害されているものとして、本来であれば形成されていたはずの社会連帯の形成を統治団体が主導して行うことは合理的であると評価することもできよう<sup>2425</sup>。

### 3．社会連帯の観点からの制度設計

#### (1) 序論

<sup>21</sup> 似田貝香門「実践知としての公共性」盛山和夫ほか編『公共社会学1 リスク・市民社会・公共性』（東京大学出版会、2012年）107頁。

<sup>22</sup> 佐藤・前掲注7)100頁。

<sup>23</sup> 佐藤主光＝齊藤誠「地震保険加入行動におけるコンテキスト効果」齊藤誠＝中川雅之編『人間行動から考える地震リスクのマネジメント』（勁草書房、2012年）146頁、161頁。また、加入率が低いことの理由の1つに支払保険金額が十分ではないことがあるのだとすれば、連帯の意識自体が弱いとは必ずしも言い切れない。

<sup>24</sup> 地震発生後の被害者についての連帯は、国民連帯として位置づけることも可能であるかもしれない。被災者生活再建支援法はこのような国民連帯を基礎として、事前の社会連帯として形成したものとも考えることもできる。しかし、事前にはリスクを合理的に認識することができないため、地震発生後のような社会連帯は自生的には生じにくいものとする、統治団体の主導により大規模な国民連帯を維持することは困難であるという側面もあると考えられる。そうすると、より大規模な給付を支える組織としては、国民連帯よりは、より利益の同質性が強い者による社会連帯、持ち家の損害により生活の基盤が失われるという危険にさらされている者による連帯として組織した方が維持しやすいとも考えられる。

<sup>25</sup> 本稿は、地震保険を社会保険として制度設計するべきであると主張しているわけではない。



次に、社会連帯を基礎とするという見地から、具体的ないくつかの問題点について、どのようなことが考慮されるのかをみていく。ただし、以下の点に留意する必要がある。第一に、社会連帯の観点から、地震保険の内容を市場による財の交換とは異なる内容にする場合について検討すると述べたが、社会保険の考え方と私保険の考え方で結論が違うとは限らない<sup>26</sup>。たとえば、保険料率につきリスク細分化をするかどうか、どの程度するかという問題につき、後述のように、社会連帯の観点からは、扶助として、リスク細分化をしない（徹底しない）ということが導かれやすい。この点、社会保険との対比では、私保険であれば、リスク細分化をするという形で述べられることが多いが、実際には、私保険であれ、リスク細分化が徹底されるとは限らない。社会保険としてリスク細分化をしないという場合の考え方と私保険ではあるがリスク細分化をしないという場合の考え方は異なるとしても、結論として制度の内容が違うとは限らない。

第二に、仮に社会連帯を基礎として地震保険を制度設計するとして、連帯とは異なる考え方を導入する余地がまったくなくなるわけではない。後述のように、社会連帯を基礎として制度設計するとして、大きな方向性ないし考慮すべき点はあげられるとしても、具体的な結論は明らかではないことが多い。つまり、出発点を社会連帯としても、なお、制度設計の余地は大きいことが多いのであり、そのような場合には、社会連帯以外の要素も考慮して制度設計するべきである。たとえば、リスク細分化についていうと、社会連帯の見地からはリスク細分化を徹底しないということはいえるとしても、当然に、まったくしないという結論が導かれるわけではない。ある程度細分化する、部分的に細分化するということはありうるのであり、ここで、防災へのインセンティブなどの観点を容れて制度設計することはありうる。このように社会連帯を基礎とすることを認めたとしても、社会連帯を害しないかどうかには配慮する必要はあるが、社会連帯という観点だけで全てが決まるわけではない<sup>27,28</sup>。

第三に、憲法 13 条を根拠として、社会保障における規範的原理として個人基底性、自律指向性、実質的機会平等をあげ、社会保障の根源的目的を個人の自律の支援とする見解が有力に主張されている。これらの規範的原理から、国家による個人への過度の干渉に対する警戒、社会保障制度の策定、実施等に可能な限り個人の主体的参加の機会を保障する参加原則、給付を受けるためには貢献をなすべきであるという貢献原則などが導き出されて

---

<sup>26</sup> 長沼建一郎「社会保障改革論議と『保険原理』」保険学雑誌 564 号（1999 年）137 頁以下、太田匡彦「権利・決定・対価（3）」法協 116 巻 5 号（1999 年）815 頁参照。

<sup>27</sup> 菊池馨実「社会保険の現代的意義と将来像」菊池編『社会保険の法原理』（法律文化社、2012 年）250 頁参照。

<sup>28</sup> 当該分野について市場はまったく成立しないのではないとすれば、社会保障制度が市場に与える影響も考慮すべである。太田・前掲注 1)267 頁。地震被害については、民間の保険がまったく存在していないわけではなく、地震保険制度によって民間保険市場の成長が阻害されることへの警戒を示すものとして、齊藤誠＝顧濤「家計向け地震保険加入率・付帯率の決定メカニズム」齊藤＝中川編・前掲注 23)176 頁。

いる<sup>29</sup>。一般論として、個人の自律が重要な価値であることには異論はない。他方、個人が集まった社会が連帯して相互に扶助を行うことも否定されるべきことではない。問題は相互扶助を制度化した場合に、個人の自律との緊張関係が生れうることであり、具体的な制度設計に当たり、どのようにバランスをとるかが重要な課題となる<sup>30</sup>。

## (2) 給付水準。

社会連帯の内在的要素により、給付水準も決まるという議論がなされることがある<sup>31</sup>。もっとも、そこで参照されているのは、社会全体についての強制的な連帯を念頭においた議論であり<sup>32</sup>、中間団体として表れる社会連帯に妥当するとは限らない。もちろん中間団体として表れる社会連帯の性質によって適正な給付水準が決まることはありうるが、それは具体的な社会連帯の目的等から導かれるのであり、一般論としていえば、生活のあり方が多様であるため、必要な保障水準を論じる手法が困難であり、社会連帯一般という次元では保障する生活水準について一般的基準は導き得ないということになる<sup>33</sup>。

家屋の損害の補償を社会保障として行うことを認めるのであれば、要保障事由との関係からは、給付水準は家屋の損害額を限度とするということが導かれるだけである。もっとも、この場合でも、あまりに高額な家屋については相互扶助を行うような社会連帯はないという考え方はありうる。これは給付の有無と資産等の額を関連させる考え方に類似のものであり、この点については後述する。

以上に対して、被災者の生活の再建の支援を社会保障として行うと考えるのであれば、家屋の損害は生活再建支援が必要であることのメルクマールという位置づけになるのであり、家屋の損害額が給付水準であることにはならない。どの水準まで生活再建支援を行うかは一義的には決まらない<sup>34</sup>。妥当な給付水準については、費用を負担するのは社会連帯の構成員か、あるいは、社会連帯の外部も費用を負担するか、加入は強制か任意かなどの点も関連する。費用負担者は社会連帯の構成員で、任意加入であれば、給付水準を高くすることもありうる。ただし、高い水準の給付について社会連帯を観念することができるかは問題になる。

なお、給付水準については、地震保険では、被災者生活再建支援法による給付との関係をどのように考えるかが問題になる。地震保険も被災者の生活再建支援のためのものであると位置づけると、両者は類似の制度ということになる。このように考えると、給付水準

<sup>29</sup> 菊池馨実「社会保障法制の将来構想」同『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010年）9頁以下。

<sup>30</sup> 菊池・前掲注29)37頁、堤・前掲注3)27頁、29頁。

<sup>31</sup> 新田・前掲注13)77頁以下。

<sup>32</sup> 齋藤純一「社会的連帯の理由をめぐって」齋藤編著『講座・福祉国家のゆくえ5 福祉国家/社会的連帯の理由』（ミネルヴァ書房、2004年）275頁以下。

<sup>33</sup> 太田・前掲注1)205頁。

<sup>34</sup> 伊賀興一「自然災害による生活基盤破壊と災害行政の公共性」社会保障法13号（1998年）167頁参照。

だけの問題ではなく、社会連帯に基づく制度設計として、このような2つの制度を置くことの妥当性も問題になる。地震保険と被災者生活再建支援法の制度としての大きな違いは、保険方式か扶助方式か、財源が保険料か租税かである。持ち家が震災被害にあったことにより生活の安定が困難になる者という集団に対する社会保障として、2つの制度を置くことの合理性は、このような被災者に対する生活保障として<sup>35</sup>、一律に租税により給付を行う必要があるという政策判断を前提として、同じ社会保障であるとしても、一律の租税による給付という制度と保険方式により被災する恐れのある者の負担による保障制度の2つを用意することが必要であると判断されたという形で説明されることになろう<sup>36</sup>。

### (3) 保険料負担のあり方

前述のように、リスク細分化をしないことは、市場とは異なる財の移動による給付を行うということである。低リスク者から高リスク者への所得再分配が生じている。社会保険制度一般についていえば、リスクに応じた費用負担ではない制度にするところに、社会保険の意義があるといわれることも多く<sup>37</sup>、社会連帯の観点からすれば、少なくともある程度の所得再分配を行う制度にすることは合理的であるといえよう。

ただし、社会連帯を認めることができるからといって、無制限に所得再分配を行う制度にしてよいかという、そのような制度設計については強い懸念も示されている。これは個人を強く意識する立場であれば当然であろうが、社会連帯を強調する立場からもやはり強い懸念が示されている。いくら社会連帯があるといっても、社会の一部の者が、他の者に一方的に多大な助成をしなければならないような制度設計にすると、そのことにより、社会連帯の基盤が失われるおそれがあるということである<sup>38</sup>。したがって、社会連帯を基礎として社会保障制度を設計し、所得再分配を行う制度にするとしても、どの程度の所得再分配にするかについては慎重な配慮が必要である。

ところで、リスク細分化をしないことは、低リスク者から高リスク者への所得再分配であるが、社会保険制度の一般論においては、保険料負担のあり方については、応能負担原則と応益負担原則のバランスが論じられることが多い<sup>39</sup>。応益負担原則とは、受益に応じて負担するという原則である。応能負担原則とは、保険料負担に堪えられる者がそれだけ多くの負担をするという原則であり、高所得者が多くの負担をすることになる。応能負担原則を取り入れると、高所得者から低所得者への所得再分配がなされることになる。

---

<sup>35</sup> 社会扶助方式による社会保障も社会連帯を基礎とする社会保障として理解する立場もある。太田・前掲注 1)221 頁。

<sup>36</sup> この点につき、前掲注 24、後掲注 49 参照。

<sup>37</sup> 岩村正彦『社会保障法』(弘文堂、2001年)45頁、堀勝洋『現代社会保障・社会福祉の基本問題』(ミネルヴァ書房、1997年)97頁、倉田・前掲注 3)203頁、太田・前掲注 1)266頁等。

<sup>38</sup> 倉田・前掲注 3)260頁以下、太田・前掲注 1)208頁。

<sup>39</sup> 堀・前掲注 37)82頁、倉田・前掲注 3)204頁以下、江口・前掲注 13)193頁以下。

地震保険については、正面から社会保険として論じられることはあまりなかったように思われるので、保険料負担につき応能負担原則の導入ということはあまり論じられていないようであるが、たとえば、リスク細分化をしないことにつき、社会連帯から基礎づけるのであれば、応能負担的な制度設計の要否も考慮すべき問題になりうる。リスク細分化をしないことは低リスク者から高リスク者への所得再分配であり、地震被害というリスクに一定の社会で対応しようとするときに、高リスク者に扶助を行うことは社会連帯という観点からは肯定しやすいものであろう。ただ、高リスク者の中には高所得者もあり、低リスク者の中には低所得者もあることから、低所得者が高所得者に対して扶助を行うことも含まれる。このようなあり方が社会連帯からして妥当かどうか問題である。

この応能負担的な考慮を強めていくと、そもそも保険という形式にすることが妥当かどうか問題となる余地がある。すなわち、十分に資産のある者について、社会保障としての給付を行うべきかが問題になりうる。地震保険を私保険として設計するのであれば、このようなことは問題になりえないが、たとえば、社会連帯に基づいて、高リスク者への扶助を行うという要素を地震保険に組み入れると、そのような扶助の要素のある給付を高所得者になすべきかが問題になりうる。

この点で、社会保障の一般論として、給付と資産等との関係について3つのタイプの制度があるという整理がなされている<sup>40</sup>。財の獲得能力に関わらず給付する。一定の所得以上の者には給付しない。一定以上の所得+資産の者には給付しない。公的扶助以外については、どの選択肢もありえる。を選ばないときに、難点に対応する方法として、第1に、給付を行いつつ、所得や資産に応じて別途費用徴収を行うことが考えられる。もっとも、資産等のある者から市場での獲得に要する費用より少なくしか徴収しないと、問題から完全に逃れることはできない。市場の費用と同額であれば、なぜ社会保障給付として統治団体の関与の下で行うのかという疑問が生じる。第2に、受給者の資産等を利用させるべく、必要な財の全量を給付量としないことが考えられる。しかし、十分な資産等のない者がいる場合、受給者間の所得等格差が大きい場合には、利用しにくい、別途の対応が必要になる。第3に、社会保険がある。社会保険は、保険料拠出と保険給付を関連づけた制度であり、保険料拠出を行った以上は資産等の有無に関わらず給付がなされる。財の有無により選別を行わない制度として発展してきたのが社会保険である<sup>41</sup>。なお、第2の方法と第3の方法は併用できる。

地震保険の文脈では、ある程度高所得の者にも、地震リスクに対応する手段としての保険を提供することには意義がある。したがって、一定所得以上の者に給付しないという制度設計は妥当ではない。なお、地震保険の金額制限を、第2と第3の併用という角度から評価するということが一つの見方であろう。地震保険に加入した上で、その上乘せの補償を提供する民間の保険が存在することからして、地震保険の金額制限は高所得者に対する

<sup>40</sup> 太田・前掲注1)225頁以下。

<sup>41</sup> 堀・前掲注37)83頁、岩村・前掲注37)44頁、太田・前掲注1)263頁。

社会連帯に基づく扶助の要素のある給付を制限するという観点からは、ある程度合理性はあるように思われる。もっとも、民間の上乗せ保険を利用することが現実的に困難である者も多数存在していることから、必ずしも金額制限が総合的に合理的な制度であると評価できるわけではない。したがって、給付制限の仕組みを見直しを検討することは、社会保障制度という視点からも、否定されるものではない。

このように社会連帯の観点からみた場合、地震保険料の負担を応能負担にするべきではないかということも問題点となりうる。ここで、社会保険制度であることを維持し、かつ、高リスク者に対する扶助という側面は残しつつ、応能負担的要素を取り入れる方法としては、低所得者に対して保険料を免除する<sup>42</sup>、あるいは保険料負担に対して援助するという方法も考えられる。保険料を免除等したことによる不足分については、当該保険加入者が負担するという方法と、別の団体等が負担する（典型的には租税による負担）という方法<sup>43</sup>がある<sup>44</sup>。

社会保障の財源を租税にするか保険料にするかには、周知の通り様々な議論がある<sup>45</sup>。社会保険の財源としても、保険料のみとするか一部を租税とするかには本質的な違いはないとの指摘もある<sup>46</sup>。ただし、前述のように、社会保険は保険料拠出と保険給付を関連付けた制度であるところ、税財源の割合が大きくなると、保険料拠出と保険給付の関連が薄くなる<sup>47</sup>。この点で、社会保険の費用を租税等により負担する場合に、社会連帯の基盤を損なわないかが問題になるとの指摘がある。連帯の外部が費用（の一部）を負担することにより、

---

<sup>42</sup> この問題点につき、稲森公嘉「公的医療保険における保険原理と社会原理の均衡点」菊池編・前掲注 27)166 頁。

<sup>43</sup> 地震保険につき、佐藤・前掲注 7)112 頁。社会保険の一般論として、堀・前掲注 37)99 頁。

<sup>44</sup> 丸谷浩介「社会保険の費用負担」社会保障法 21 号（2006 年）157 頁以下、星野秀治「負担の免除事由・免除基準・免除の効果」河野ほか・前掲注 12)147 頁。

<sup>45</sup> 簡潔なまとめとして、岩村・前掲注 37)46 頁以下。財源だけではない社会扶助方式（税）と社会保険方式（保険料）の比較検討につき、堀・前掲注 37)83 頁以下。なお、財源の多くを租税負担とすると、社会保険における社会保障政策が財政政策によって支配されることになるとの指摘がある。江口隆裕「社会保険料と租税に関する一考察」青柳幸一編『融合する法律学 下』（信山社、2006 年）628 頁。

<sup>46</sup> 堀・前掲注 37)99 頁。

<sup>47</sup> 江口・前掲注 45)609 頁以下。社会保険における拠出と給付の関連性をどのように理解するか、関連性の有無・程度がどのような意味をもつかは、どのような問題との関連で論じることによって異なりうる。太田・前掲注 26)802 頁。前述のように、社会保険を保険料が支払われている以上は所得等により選別せずに給付を行う制度であると位置付ける点においては、拠出と給付が関連した制度であると理解されているようである。これに対して、そもそも保険料細分化を徹底しないという意味では、拠出と給付の関連性は薄いのが社会保険であるという位置づけがなされる。拠出と給付の関連性は、社会保障給付請求権の権利性の強さ、租税法律主義との関係などについても論じられる。太田匡彦「社会保険における保険性の在処をめぐって」社会保障法 13 号（1998 年）72 頁、良永彌太郎「費用負担と財政」河野ほか・前掲注 12)131 頁等。学説の流れにつき、菊池馨実「社会保障法学における社会保険研究の歩みと現状」社会保障法研究 1 号（2011 年）123 頁以下。

社会連帯として連帯の内部で相互に扶助するという意識を失わせるのではないかが問題になる<sup>48</sup>。単純に言えば、外部の負担が大きくなるほど問題が生じる危険性が大きくなるが、どの程度の外部負担が問題になるかは明らかではない<sup>49</sup>。

租税等による負担ではなく、当該保険加入者が負担するということは社会連帯による扶助として低所得者に対する扶助を行うということである。この場合にも、前述のように扶助の割合が大きくなると、逆に社会連帯の基盤を害するという問題がある。

なお、社会連帯とは別の問題であるが、地震保険については、財源として租税を投入するのであれば、持ち家のない人に対する支援との関係も問題になる<sup>50</sup>。つまり、たとえば、持ち家のない人の生活再建のための支援が不十分であるとして、持ち家のある人に対する支援に租税を投入することが妥当かどうかということである。

ところで、上記のように、社会連帯という観点からは、何らかの形で所得再分配（扶助）が認められることになるが、個人の自律を重視する立場からは、扶助の限界付けが大きな問題となる<sup>51</sup>。ただし、社会保障である以上、ある程度は扶助の要素は認められるので、限界付けは微妙な作業とならざるをえないであろう。

このように保険料負担のあり方については、社会連帯の観点からすると、相互扶助の要素を組み込むことは合理的であるという評価はできる。また、制度設計の際にどのような点が問題になるかは論じられているが、具体的な制度をどうするかは、社会連帯ということから直ちに導かれるものではなく、ありうる制度設計は多様である<sup>52</sup>。具体的な制度の内容によっては社会連帯の基盤を損なう危険性があることを認識しつつ、地震保険の機能等も含めて検討したうえで具体的な内容を決めていくことになる。

#### （４） 運営

社会連帯という観点から、負担等のあり方についての決定手続の重要性も説かれている。

---

<sup>48</sup> 倉田・前掲注 3)277 頁、太田・前掲注 1)259 頁。

<sup>49</sup> 保険料が財源としては僅かでも社会連帯に帰属しているという認識と保険料支払いの意思があれば問題はないとするものとして、品田充儀「社会保険制度の特質と意義」菊池編・前掲注 27)20 頁。従来の社会保険につき、公費負担の根拠は、保険料のみによっては人たるに値する保険給付を行うことのできない保険団体の成員に対する国の扶助政策の現れとする見解もある。良永彌太郎「費用負担と財政」河野ほか・前掲注 12)135 頁、阿部和光「社会保険の法的検討の意義」社会保障法 21 号（2006 年）107 頁。また、石橋敏郎「社会保険と社会扶助」河野ほか・前掲注 12)191 頁、小西啓文「社会保険料拠出の意義と社会的調整の限界」社会保障法研究 1 号（2011 年）77 頁。

なお、被災者生活再建支援法との 2 つの制度になっていることにつき、社会連帯の基礎を維持するために、連帯によるという意識に適した保険制度と、そうではない再建支援法の 2 つにしたという説明もできるかもしれない。

<sup>50</sup> 持ち家のない人も家財につき、地震保険の給付を受けることはありうるが、生活全体からみて大きな支援にはならないであろう。

<sup>51</sup> 菊池・前掲注 29)37 頁。

<sup>52</sup> 高藤昭「社会連帯再論」社会志林 56 巻 2 号（2009 年）59 頁、倉田・前掲注 3)203 頁、江口・前掲注 13)195 頁。

つまり、社会保障の負担のあり方はなかなか一義的には決まらないが、負担のあり方について被保険者に納得させるのが社会連帯の機能であり、同一の保険集団内である被保険者が他の被保険者のリスクを引き受けなければならないことの正当化は、そのような決定に被保険者が直接または間接的に関与していたことに求められるべきであり、そのような決定が本当に民主的になされたかどうかを実体的ないし手続的規範により統制するのが社会保障法学の役割であるとの指摘がある<sup>53</sup>。

もっとも、保険料負担のあり方について、どの程度社会連帯内部の民主的手続が必要かは、基礎となる社会連帯の強度によるところもある<sup>54</sup>。非常に強い社会連帯を基礎として社会保障制度を構築するときには、社会連帯内部の自治を基盤にした組織が妥当であろう。これに対して、前提となる社会連帯がそれほど強度ではないときには、社会連帯の自治を基盤とする組織とすることは合理的ではない。

地震保険については、保険料率は、損害保険料率算出団体が算出した基準料率が使用されるのが通例である。保険契約者、被保険者などの利害関係人は基準料率表及び基準料率算出の基礎資料を閲覧することができる（料団法 10 条 1 項、内閣府令 9 条 1 項）。また、利害関係人は基準料率に対して不服を申し立てることができる（料団法 10 条の 2 第 2 項）<sup>55</sup>。もっとも、従来のあるり方によれば、料率細分化の程度をどうするかというような方針については、統治団体が決定するようであり、そのレベルでは社会連帯による自治という要素はほとんどない。ただ、前述のように、地震保険の基礎となりうる社会連帯は統治団体が主導して形成するものであるとすれば、このような制度設計は不合理ではないであろう。これに対して個人の自律を重視する立場からすれば、この場合にも被保険者という個人がより積極的に参加できる制度が望ましいことになるかもしれない。

#### （５） 強制加入

強制加入については、財産権の侵害であるなどの議論もあるが、社会連帯の観点からすれば、一般論としては強制加入制度にすることはありうる。もっとも、社会連帯という言葉を使えば、強制加入が正当化されるというようなものではなく、強制加入を正当化するような内容の社会連帯でなければならない。地震保険について、統治団体の主導で社会連帯を形成するという性格のものであるとすると、強制加入には馴染みにくいといえよう。また、個人の自律を重視する立場からは、当然、強制加入制度には強い警戒が示されることになる<sup>56</sup>。

なお、任意加入であれば、これまで述べてきたような、保険料負担のあり方などの地震保険の内容や決定手続を問題とする必要性は、強制加入の場合に比べれば小さい。ただし、

<sup>53</sup> 倉田・前掲注 3)204 頁。なお、江口・前掲注 13)203 頁以下。

<sup>54</sup> 太田・前掲注 1)249 頁。

<sup>55</sup> これらの点につき、日本の地震保険・前掲注 5)60 頁以下。

<sup>56</sup> 団体の民主的統制という視点から検討するものとして、加藤智章「社会保険における強制加入の一考察」菊池編・前掲注 27)109 頁。

任意加入であっても、被保険者が民間の他の制度（私保険）を利用することができ、地震保険と民間私保険を自由に選択できるという状況であれば、地震保険の内容や手続を問題とする必要はあまりないが、そうでない限りは制度の合理性は問題になる。